

Federalism and decentralization: where do we stand?

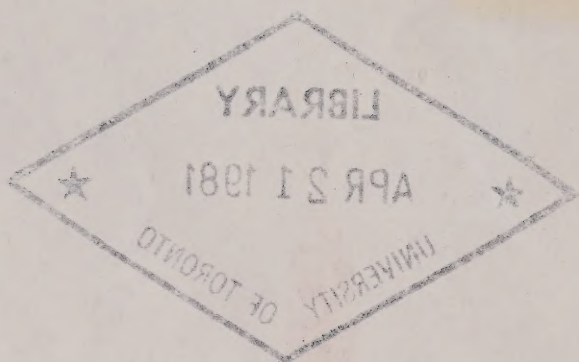
highlights of a report

CAI
UN
-81F211



3 1761 11635126 3





Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

© Minister of Supply and Services Canada 1981

Cat. No. CP 46-3/8-1

ISBN 0-662-50355-4

516B (10-80)

CAI
UN
-817-21

Preface

This booklet summarizes a report entitled *Federalism and decentralization: where do we stand?* The report was prepared within the Federal-Provincial Relations Office by Richard Bastien. It is published by the Government of Canada in the interest of contributing to public discussion.

Copies of the full text may be obtained by writing to:

Publications Canada
P.O. Box 1986, Station B
Ottawa, Canada
K1P 6G6

Introduction

Is the Canadian federal system overly centralized or overly decentralized? Have there been, since Confederation, discernible trends in the respective influence and autonomy of the federal and provincial governments?

These questions are at the heart of the continuing debate on national unity. And the answers vary with the individual viewpoint.

Supporters of federalism fall into two schools of thought—one holding that the system would work better if federal powers were transferred to the provinces, the other asserting that the present system is already very decentralized and that any further transfer of powers to the provinces will need to be very limited.

The desired degree of centralization or decentralization in the Canadian federal system is, of course, highly subjective. The object of the report is not to suggest an answer to this very delicate issue, but simply to review the trends in financial arrangements and examine how the federal system has adapted to changing demands. Further, a comparison to other federal systems is made, for it is often useful to gain a perspective of national problems from a more global vantage point.

There is one fact that emerges clearly from the review—Canada is one of the most decentralized federal states in the world, and the respective importance of the federal and provincial governments is now quite different from what the Fathers of Confederation had in mind. The notion of the status quo is largely a myth, for although the Constitution has not been fundamentally changed since 1867, the practice of federalism has effected enormous changes.

The early years

The Fathers of Confederation, mindful of the hard lessons to be learned from the experience of the United States, wanted the British North America Act to provide ample scope for a strong central government. At the same time, however, the period of union (1840-1867) between Upper and Lower Canada had demonstrated the need for provincial control over those issues of more local concern.

To realize the dream of a country from sea to sea, the nation's founders gave the federal administration most of the important powers to raise money, regulate interprovincial trade and transportation, currency and financial institutions. Customs duties and other forms of indirect taxation, which had been the main source of revenues for the provinces, were reserved for the federal government.

Responsibility for education, social welfare, health, roads and local government were entrusted to the provinces. They were given the right to impose direct taxes, but these were little used at the time and the limited provincial revenues were supplemented by a system of fixed grants.

In addition, the federal government assumed various proportions of the provinces' debts and this, in addition to guaranteeing grants under the Constitution, was supposed to represent a full settlement of all provincial claims on Ottawa.

It was not long, however, before the provinces were once again in financial difficulty. As early as 1869, Nova Scotia threatened to withdraw from Canada, claiming there was no other way it could raise the revenues it needed. The federal government responded with a special grant. This, of course, established a precedent and other provinces demanded the same.

In the years that followed, there were various other amendments to the financial arrangements, but even so the provinces were hard-pressed

financially and began finding ways of raising their own funds, through such devices as personal income taxes, business taxes and succession duties.

During the last quarter of the 19th century, the provinces began to play an increasingly important role in the country's economic and political life. This trend was interrupted by the outbreak of World War I and, for the duration of that conflict, the balance of power swung back to the federal government.

After the war came a major turning point in Canadian federalism. The war effort had left the central government in a weakened financial situation. Moreover, most major projects, such as the establishment of a transcontinental transportation system, were—for the period—almost complete. Ottawa therefore preferred to play a relatively smaller part in the economic affairs of the country.

Peacetime priorities included roads, electricity, education and social welfare, all of which came under provincial jurisdiction. To meet their obligations, the provinces needed new sources of revenue and they found them in such things as drivers' permits, sales taxes, gasoline taxes and the sale of alcoholic beverages. From the central government they negotiated increased grants—and they also borrowed heavily.

As subsequent events would show, the stage had been set for serious economic upheaval when the Great Depression struck in 1929. The provinces had issued bonds to finance enormous investment in roads, urban development and electrical generating capacity. When the bonds came due, there just wasn't enough money to pay the debts.

The provinces increased tax rates and imposed new taxes, and so did the hard-pressed federal government. And in spite of its own difficulties, the federal government was compelled to increase its grants to provincial governments. Some of the provinces were on the verge of bankruptcy.

Return to centralization

The shock of the Great Depression was profound and enduring: it led to a rethinking of the entire tax structure and the respective responsibilities of the federal and provincial governments. In response to the crisis, a royal commission, named the Rowell-Sirois Commission after its successive chairmen, was established in 1937. Among its major recommendations were the following:

- that the federal government assume the responsibilities associated with unemployment relief and old age pensions, which at that time were a heavy burden on the provinces
- that the provinces no longer tax incomes of individuals and corporations; these "national" areas of taxation would be more efficiently administered by the federal government
- that the "chaotic and illogical" statutory grant system be replaced with "national adjustment grants," to be made to the poorest provinces so they could provide public services of "average" quality without placing an undue tax burden on their residents.

The overall thrust of the commission's recommendations pointed toward the centralization of power. Needless to say, the suggestion that the income tax field be reserved for the federal government was roundly criticized by the provinces. The recommendations respecting federal responsibility for unemployment insurance and old age pensions were more sympathetically received; the recommendation concerning national adjustment grants is the origin of our present system of equalization payments.

The work of the commission, however, was overtaken by the outbreak of World War II. As the war effort intensified, the federal government

took on greater responsibilities. The provinces recognized the need for a strong central government, at least for the duration of the war. In 1941, they all agreed to leave the personal and corporate income tax fields entirely to the federal government, until one year after the end of hostilities.

In return, the federal government paid the provinces a "rent" as partial compensation for withdrawing from these tax fields. Thus began a new chapter in federal-provincial fiscal arrangements, that waxed and waned long after the end of World War II.

The prospect of peace raised fears of another recession. The theories and prescriptions of the noted economist, John Maynard Keynes, were embraced by a hopeful public searching for solutions to old problems. Stimulative Keynesian measures, such as capital works projects and tax cuts, were seen as a means of generating jobs for soldiers returning from abroad and as an offset to declining war-related production. As it turned out, fears of a world recession were ill-founded, as a release in pent-up consumer demand provided the needed offset.

Nevertheless, the concept of regulating the economy by government measures, so as to minimize unemployment and inflation, was revolutionary in its time and had a marked influence on the evolution of Canada's federal system. A new responsibility was envisaged for the federal government and it challenged the traditional division of powers between the two orders of government.

Social security was no longer viewed solely as a policy of assistance to the needy; it was considered one of the instruments available for ensuring full employment. But which order of government would be responsible? Were manpower policies, aimed at training workers and at achieving full employment, to be considered a provincial or a federal responsibility? Income supplements, such as welfare payments, posed the

same problem. These measures served a purpose that was social (assisting the disadvantaged) as well as economic (maintaining a higher level of overall demand and production) in nature.

Federal-provincial financial arrangements played a major role in shaping the resolution to this question of jurisdiction. The postwar years saw a series of major developments that included equalization payments, various other ways of sharing the national wealth, agreements under which the federal government collected income taxes on behalf of most provinces, the Family Allowance program, and a series of "shared-cost" programs that paved the way for federal involvement in a number of national schemes.

Shared-cost programs have been perhaps the most controversial element of postwar Canadian federalism. As a general rule, the provinces received 50 cents from the federal government for every dollar they committed to these programs, which have included the Trans-Canada Highway, hospital insurance, medicare, the Canada Assistance Plan and post-secondary education.

These programs sprang from the desire to ensure that essential public services be made available to all Canadians, and on an equitable basis.

The shared-cost nature of the programs, however, was seen as an instrument of unwarranted centralization. In many instances, the provinces only very reluctantly agreed to participate. Quebec's may have been the loudest voice raising concern about what was seen as federal intrusion into provincial affairs, but it was not the only one. A number of other provinces sided with Quebec against this use of the federal spending power to entice them to join in national programs by offering to pay approximately half the cost—in effect, making an offer the provinces found difficult to refuse even though some felt there were more important priorities.

Quebec's concern was reflected by the appointment in 1953 of a provincial royal commission headed by Chief Judge Thomas Tremblay, to "inquire into constitutional problems . . . and submit . . . its recommendations as to steps to be taken to safeguard the rights of the Province. . . ."

The Tremblay report, tabled in the Quebec National Assembly in 1956, has greatly influenced the view of federalism in that province. Essentially, the report argued for the separation and exclusive assignment of functions as between the two orders of government, that is, a classical form of federalism which, according to the commission, had inspired the Fathers of Confederation. This was thought to be particularly necessary in order to respect the duality of the French and English cultures. In the years that followed and even today, the findings of the Tremblay Commission and various interpretations of them influence the discussions between the federal government and the Government of Quebec.

And in the intervening years, the practice of federalism has been an exercise in federal-provincial compromise and accommodation that has substantially altered its form.

Where we stand today

It has already been noted that the Fathers of Confederation attempted to structure the federation so as to avoid repeating the early experience of the United States and to avoid also the centralized nature of the union between Upper and Lower Canada. The British North America Act sought to define the balance. What is perhaps most remarkable is that the Canadian Constitution has proven to be such a highly flexible document. With relatively few constitutional changes, the evolution from an essentially rural society to a highly complex, urban and industrial society has been accommodated. The transformation has witnessed an enormous growth in the role of government at all levels—federal, provincial and municipal.

One way of reviewing the relative roles of the two basic orders of government—federal and provincial—is to examine their shares of total revenues. Data on the early years of Confederation are scarce, but the dependency of the provinces on the federal government is underscored by the fact that, in 1867, grants and subsidies represented about 80 to 90 per cent of expected revenues in Nova Scotia and New Brunswick, and between one-half and two-thirds in Ontario and Quebec.

By the 1920s, when more comparative data first became available, the situation had changed dramatically. Before the Great Depression, the provinces were collecting some 65 per cent of total revenues and the federal government only 35 per cent.

However, the events of the Great Depression and World War II more than reversed the shares. According to statistical data, in 1945 the federal government levied 71.5 per cent of all the taxes paid by Canadians, while the provinces and municipalities raised only 28.5 per cent.

Since then, though, the provincial-local share has grown steadily—to 41.8 per cent in 1960, 49.1 per cent in 1970 and 54.4 per cent in 1978. Even more significant is the share of total Canadian tax revenues that goes into provincial and municipal coffers when various federal grants including equalization payments are considered as a part of provincial-local revenues. Subtracting these grants from federal revenues and adding them to provincial revenues does not materially affect the shares for 1945, but for 1978 the provincial share would rise to 67.4 per cent.

It is sometimes said that this overstates the degree of fiscal decentralization because of the conditional nature of certain federal grants to the provinces. However, the importance of conditional grants is now much less than it used to be, particularly since new financing arrangements were implemented in 1977 for the medicare, hospital insurance and post-secondary education programs.

Fiscal arrangements between the federal and provincial governments are very highly decentralized. In fact, the share of total revenues accounted for by provincial governments is beginning to approximate the period of the 1920s—when the role of government was much more limited and the notion of managing the economy was much less in vogue.

Flexibility in expenditure and policy formulation

In addition to being highly decentralized in terms of fiscal arrangements, the Canadian federation is also highly responsive to the needs and requirements of individual provinces. Here are some examples.

- Adjustments were made to the Canada Pension Plan to allow Quebec to implement its own plan, while ensuring the transferability of pension benefits of people moving to or from Quebec.
- In 1973, the Family Allowance program was amended to allow greater flexibility on the part of the provinces to vary payments according to the age and number of children.
- In 1978, the federal government began entering into agreements with the provinces, giving them a great deal of latitude in selecting immigrants.
- The federal government's regional development efforts for each province now fall under General Development Agreements, which are jointly determined by the two orders of government.

Comparison with other federations

In order to judge the extent to which Canada is decentralized, the revenue shares of the different orders of government may be compared with data for other federations. Canada's fiscal struc-

ture in 1976 was more decentralized than that of the United States and much like that of West Germany. Since the introduction of a new financing formula for shared-cost programs in 1977, Canada has made a further major step in the direction of decentralization. Only Switzerland, which is generally considered to be the most decentralized federation in the world, is marginally more decentralized—in terms of revenue shares between the two orders of government—than Canada.

From autonomy to interdependence

In many respects, the Canadian federation has been considerably decentralized since World War II.

- The federal and provincial shares of total revenues have radically changed.
- The provinces and their municipalities now account for the greater part of total government expenditures.
- The concept of sharing and basic services for all Canadians has been effectively realized, but with less monitoring by the federal government.
- Regional and provincial needs and requirements are now frequently incorporated into federal programs and policies.

Much remains to be done, of course, to continue to shape the federation in a way that responds to present-day realities and aspirations. The federal form is never static, as this brief review has indicated.

The Fathers of Confederation, looking at Canada today, would find that the relative importance of the two orders of government is very different from what they had perceived. Members of Quebec's Tremblay Commission would not find much resembling the traditional concept of federalism they advocated in their report.

They would find that, in almost all fields of activity, the federal government and the provinces are called upon to confer regularly; that the mechanisms for consultation have multiplied greatly; that agreements, understandings and programs involving both orders of government have increased even faster.

The federal government has a continuing interest in matters falling primarily under provincial jurisdiction; the provinces have an interest in matters that are primarily of federal concern, such as monetary policy, international trade and law of the sea.

Canada today operates under a system that is very decentralized, in which one order of government can seldom act without influencing in some way the programs and policies of the other.

Provincial autonomy respecting defined areas of responsibility is limited and the same applies in the case of the federal government. Gradually, almost imperceptibly, autonomy has given way to something new—interdependence.

The Canadian federation, like those of the United States, Australia and Switzerland, was created at a time when society was less urbanized and less complex, and the role of government in this early industrial society was relatively simple. Thus at a certain point in our history it was possible and desirable to distribute powers so that each order of government could enjoy almost total independence in dealing with matters within its jurisdiction.

But can such a system be appropriate at a time when the free enterprise economy has been replaced by a mixed economy; when means of transportation and communication put people at opposite ends of the country in daily contact, and when small family firms have been replaced by large national and multinational corporations?

To ask the question is to answer it. In today's society, the government's presence is by no means limited to a few well-defined areas. All

components of government are interdependent. Activities in the field of education affect activities in the area of employment; activities in employment determine social welfare programs, which in turn affect housing policy, and so on.

In a modern state such as Canada, there must be co-operation and ongoing consultation if coherent action is to be taken. There are two ways of achieving this. One is to grant the federal government responsibility for making major policy decisions and giving the provinces or states the role of implementing these policies. This centralizing method appears to have been adopted by the United States and Australia. The second is to grant the two orders of government responsibility for developing major national policies *together* and, to the greatest possible extent, ensuring that the provinces have the means to implement the policies themselves.

This second method would seem to be the one best suited to federations such as Canada and Switzerland, where the populations are made up of diverse cultures and national origins.

Both the provincial and federal governments must now co-ordinate their activities much more than was the case in less complex times. But because interdependence has replaced autonomy, the provinces now have a major voice in areas from which they were previously excluded.

Due largely to the insistence of Quebec, but with prodding to a greater or lesser degree from other provinces as well, Canada has developed a unique form of federalism. It is characterized by a great degree of decentralization and a host of special programs aimed at meeting specific provincial needs.

In arriving at all of these arrangements, we have engaged and continue to engage in long, hard negotiations that often, and inevitably, underline the tensions in our society. At the same time, though, and most importantly of all, they reflect the creative nature of our distinctive brand of federalism.

Pour aboutir à tous ces arrangements, nous avons engagé et continuons d'engager de longues et difficiles négociations qui soulignent souvent et inévitablement les tensions de notre société. Cependant, elles reflètent aussi et surtout le caractère remarquablement créatif de notre fédéralisme bien particulier.

pendants. Ses interventions dans le domaine de l'éducation influent sur ses activités en matière d'emploi; ces dernières ont un effet sur les programmes sociaux qui se répercutent eux-mêmes sur la politique du logement, et ainsi de suite.

Dans un Etat moderne comme le Canada, il faut que la coopération et la consultation soient constantes si l'on veut que les mesures prises soient cohérentes. Il y a deux façons d'y parvenir. La première consiste à laisser le gouvernement fédéral prendre les grandes décisions d'orientation et à en confier l'application aux provinces ou aux Etats. Cette solution centralisatrice semble avoir été adoptée aux Etats-Unis et en Australie. La seconde consiste à confier aux deux ordres de gouvernement la responsabilité d'élaborer *ensemble* les grandes politiques nationales et de veiller le plus possible à ce que les provinces aient les moyens d'appliquer elles-mêmes les politiques.

Cette deuxième méthode semble être mieux adaptée à des fédérations telles que le Canada et la Suisse, qui se caractérisent par la diversité des cultures et des origines nationales.

Les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral doivent maintenant coordonner leurs activités beaucoup plus qu'à l'époque où la société était moins complexe. Cependant, du fait que l'interdépendance a remplacé l'autonomie, les provinces ont désormais un rôle important à jouer dans des domaines dont elles étaient auparavant exclues.

Grâce, en bonne partie, à l'insistance du Québec, mais aussi sous l'impulsion — dans une plus ou moins grande mesure — des autres provinces, le Canada s'est doté d'un fédéralisme unique en son genre. Il se caractérise par une forte décentralisation et un grand nombre de programmes spéciaux visant à répondre aux besoins particuliers des provinces.

Le gouvernement fédéral nourrit un intérêt constant pour des questions qui relèvent principalement des provinces; celles-ci sont intéressées à des secteurs dont la responsabilité échoit principalement au gouvernement fédéral, comme la politique monétaire, le commerce international et le droit de la mer.

Le Canada est régi de nos jours par un système extrêmement décentralisé, dans lequel un ordre de gouvernement peut rarement agir sans influencer de quelque façon les programmes et les politiques de l'autre.

L'autonomie des provinces dans des domaines bien définis de compétence est limitée, et il en est de même pour le gouvernement fédéral. Graduellement, presque imperceptiblement, l'autonomie a fait place à une nouvelle réalité, l'interdépendance.

La fédération canadienne, comme le régime des États-Unis, de l'Australie et de la Suisse, a été créée à une époque où la société était moins urbanisée et moins complexe, ce qui laissait à l'État un rôle relativement simple à l'aube de l'industrialisation. Il était donc possible et souhaitable, à un moment donné de notre histoire, de répartir les pouvoirs de façon que chaque ordre de gouvernement jouisse d'une indépendance quasi-totale dans les domaines de sa compétence.

Cependant, un régime de ce genre peut-il encore convenir à une époque où l'économie de libre entreprise a été remplacée par une économie mixte, où les moyens de transport et de communication mettent les deux extrémités du pays en contact quotidien et où les petites entreprises familiales ont cédé le pas à de grandes sociétés nationales et multinationales?

Poser la question, c'est y répondre. Dans la société d'aujourd'hui, la présence de l'État ne se limite nullement à quelques domaines bien définis. Tous les aspects de son activité sont interd-

De l'autonomie à l'interdépendance

À maints égards, la fédération canadienne s'est considérablement décentralisée depuis la Deuxième Guerre mondiale:

- la répartition du total des recettes entre les autorités fédérales et provinciales a énormément changé;

- les provinces et leurs municipalités représentent maintenant la majeure partie du total des dépenses publiques;

- l'objectif du partage et de la prestation des services de base à tous les Canadiens a été réalisé, mais avec une diminution de la surveillance exercée par le gouvernement fédéral;

- les besoins des régions et des provinces sont maintenant fréquemment incorporés aux politiques et aux programmes fédéraux.

Il reste évidemment beaucoup à faire pour adapter la fédération aux réalités et aux aspirations actuelles. Un régime fédéral n'est jamais statique, comme l'a révélé cette brève étude.

S'ils voyaient le Canada aujourd'hui, les Pères de la Confédération jugeraient que l'importance relative des deux ordres de gouvernement est très différente de ce qu'ils envisageaient. Les membres de la Commission québécoise Tremblay ne trouveraient guère de ressemblance avec la conception traditionnelle du fédéralisme qu'ils prénaient dans leur rapport.

Ils constateraient que, dans presque tous les domaines d'activité, le gouvernement fédéral et les provinces sont appelés à conférer régulièrement, que les mécanismes de consultation sont multipliés et que les ententes, accords et programmes intéressant les deux ordres de gouvernement se sont développés encore plus vite.

besoins des diverses provinces. En voici quelques exemples:

- le Régime de pensions du Canada a été modifié pour permettre au Québec de mettre en place son propre régime, tout en assurant la transférabilité des prestations des personnes qui quittent le Québec ou s'y installent;
- les modifications apportées en 1973 au programme d'allocations familiales ont donné plus de latitude aux provinces pour faire varier les prestations en fonction de l'âge et du nombre des enfants;
- en 1978, le gouvernement fédéral a commencé à conclure des ententes avec les provinces pour leur donner des pouvoirs étendus dans le choix des immigrants;
- les efforts fédéraux de développement régional dans chaque province relèvent maintenant d'accords-cadres de développement, qui sont déterminés par les deux ordres de gouvernement.

Comparaison avec d'autres fédérations

Pour apprécier l'ampleur de la décentralisation du régime canadien, on peut le comparer à d'autres fédérations, au point de vue de la répartition des recettes entre les différents ordres de gouvernement. Le Canada avait, en 1976, une structure fiscale plus décentralisée que celle des États-Unis et assez comparable à celle de l'Allemagne de l'Ouest. L'instauration d'une nouvelle formule de financement des programmes à frais partagés, en 1977, a représenté au Canada un nouveau pas important dans le sens de la décentralisation. Seule la Suisse, généralement considérée comme la fédération la plus décentralisée du monde, est un peu plus décentralisée que le Canada si l'on en juge par la répartition des recettes entre les pouvoirs publics.

Outre qu'elle se caractérise par une très grande décentralisation fiscale, la fédération canadienne a une remarquable capacité d'adaptation aux

La souplesse de la formulation des politiques et des programmes de dépenses

Les arrangements financiers entre les autorités fédérales et provinciales se traduisent par une très forte décentralisation. En fait, la part des recettes totales qui revient aux provinces commence à approcher celles des années 20, alors que le rôle de l'Etat était beaucoup plus limité et la notion de gestion de l'économie beaucoup moins en vogue.

Certains disent que ces chiffres exagèrent l'ampleur de la décentralisation fiscale, en raison du caractère conditionnel de certaines subventions fédérales aux provinces. Il reste que les subventions conditionnelles sont maintenant beaucoup moins importantes qu'elles ne l'étaient, en particulier depuis l'entrée en vigueur, en 1977, de nouveaux arrangements financiers relatifs à l'assurance-maladie, à l'assurance-hospitalisation et à l'enseignement supérieur.

Depuis, la part des provinces et des municipalités s'est élevée constamment, passant à 41,8 p. 100 en 1960, à 49,1 p. 100 en 1970 et à 54,4 p. 100 en 1978. L'évolution est encore plus marquée quand on considère la part des recettes fiscales canadiennes qui se retrouve dans les coffres des provinces et des municipalités, c'est-à-dire quand on incorpore aux recettes de ces dernières diverses subventions fédérales, dont les paiements de péréquation. La soustraction de ces sommes du côté fédéral et leur addition aux recettes provinciales ne modifient guère la situation pour 1945, mais portent la part des provinces à 67,4 p. 100 pour 1978.

diens, tandis que les provinces et les municipalités n'en recevaient que 28,5 p. 100.

Comme nous l'avons déjà dit, les Pères de la Confédération avaient essayé de structurer cette dernière de manière à ne pas connaître les mêmes problèmes que les États-Unis à leurs débuts, ainsi que d'éviter le centralisme de l'union entre le Haut et le Bas-Canada. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique visait à définir cet équilibre. Dans tout cela, c'est peut-être la grande souplesse de la Constitution canadienne qui trappe le plus.

Un nombre relativement restreint de changements constitutionnels ont permis de passer d'une société essentiellement rurale à une société très complexe, urbaine et industrielle. Cette évolution s'est accompagnée d'un accroissement considérable du rôle de l'État à tous les niveaux: fédéral, provincial et municipal.

L'une des façons d'évaluer l'importance relative des deux principaux ordres de gouvernement — le fédéral et les provinces — consiste à étudier leur part du total des recettes. Malgré le peu de renseignements disponibles sur les débuts de la Confédération, la dépendance des provinces vis-à-vis du gouvernement fédéral est soulignée par le fait qu'en 1867, les subventions représentaient de 80 à 90 p. 100 des recettes prévues de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, et entre la moitié et les deux-tiers de celles de l'Ontario et du Québec.

Dans les années 20, lorsque l'on commença à disposer de meilleurs éléments de comparaison, la situation s'était radicalement modifiée. Avant la Crise, les provinces percevaient quelque 65 p. 100 du total des recettes et le gouvernement fédéral, 35 p. 100 seulement.

La situation s'est toutefois trouvée renversée par les effets de la Crise et de la Deuxième Guerre mondiale. D'après les statistiques, le gouvernement fédéral percevait, en 1945, 71,5 p. 100 de tous les impôts et les taxes payés par les Cana-

Le partage des frais de ces programmes paraissait cependant contribuer à une centralisation excessive. Dans nombre de cas, c'est à contre-cœur que les provinces y participèrent. Le Québec a peut-être été le plus virulent dans la critique de ce qui était considéré comme une intrusion fédérale dans les affaires provinciales, mais il n'a pas été le seul. Un certain nombre d'autres provinces se sont rangées à ses côtés pour condamner cette utilisation des fonds fédéraux, qui les incitait à participer à des programmes nationaux en défrayant à peu près la moitié du coût, offre que les provinces trouvaient en fait difficile à refuser, même si certaines d'entre elles pensaient avoir d'autres priorités.

Les préoccupations du Québec se reflétèrent dans la création, en 1953, d'une commission provinciale d'enquête placée sous la direction du juge en chef Thomas Tremblay et chargée de «se pencher sur les problèmes constitutionnels et de présenter des recommandations sur les mesures à prendre pour préserver les droits de la Province . . . »

Le rapport Tremblay, déposé en 1956 à l'Assemblée nationale du Québec, a beaucoup influé sur la conception du fédéralisme dans cette province. En bref, le rapport recommandait la séparation et la dévolution exclusive des fonctions revenant à l'un ou l'autre des deux ordres du gouvernement, c'est-à-dire une forme classique de fédéralisme qui, selon la commission, avait inspiré les Pères de la Confédération. Le système était jugé particulièrement nécessaire au respect de la dualité des cultures française et anglaise. Dans les années qui ont suivi et jusqu'à ce jour, les conclusions de la Commission Tremblay et leurs diverses interprétations ont influé sur les discussions entre le gouvernement fédéral et le Québec.

Entre-temps, la pratique du fédéralisme a consisté en une série de compromis et d'accommodements fédéraux-provinciaux qui en ont sensiblement modifié la forme.

Une nouvelle responsabilité s'offrait au gouvernement fédéral, laquelle battait en brèche la répartition traditionnelle des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement.

La sécurité sociale n'apparaissait plus seulement comme une politique d'aide aux nécessiteux, mais aussi comme l'un des instruments permettant d'atteindre le plein-emploi. Mais à qui confier les responsabilités? La politique de main-d'œuvre visant à former les travailleurs et à obtenir le plein-emploi devait-elle relever du gouvernement fédéral ou des provinces? Les suppléments du revenu, comme les prestations sociales, posaient les mêmes problèmes. Ces mesures avaient une dimension autant économique (maintien de la demande globale et de la production) que sociale (aide aux défavorisés).

Les arrangements financiers fédéraux-provinciaux influèrent largement sur l'issue de cette question de compétence. L'après-guerre fut marqué par une série de changements importants, comme les paiements de péréquation, divers autres programmes visant à partager la richesse nationale, des ententes selon lesquelles l'administration fédérale percevait les impôts directs pour le compte de la plupart des provinces, les allocations familiales et une série de programmes «à frais partagés» qui préfiguraient la participation fédérale à un certain nombre de mécanismes nationaux.

Les programmes à frais partagés ont peut-être été l'élément le plus discuté du fédéralisme canadien de l'après-guerre. En règle générale, les provinces recevaient 50 cents du gouvernement fédéral pour chaque dollar qu'elles engageaient dans ces programmes, au nombre desquels ont figuré la route transcanadienne, l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie, le Régime d'assistance publique du Canada et l'enseignement postsecondaire.

Ces programmes émanaient du désir de mettre les services publics essentiels à la disposition de tous les Canadiens, dans des conditions équitables.

tral responsable de l'assurance-chômage et des pensions de vieillesse furent mieux accueillies; quant au projet de «subventions d'après la norme nationale», il est à l'origine du système actuel de paiements de péréquation.

Les travaux de la commission furent cependant mis en veilleuse au début de la Deuxième Guerre mondiale. À mesure que l'effort de guerre s'intensifiait, le gouvernement fédéral accroissait ses responsabilités. Les provinces admirent la nécessité d'un pouvoir central fort, au moins tant que durerait la guerre. En 1941, elles convinrent toutes de laisser au gouvernement fédéral le domaine de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés jusqu'à au moins un an après la fin des hostilités. Le gouvernement fédéral versait en contrepartie aux provinces un «loyer» qui les dédommageait partiellement de la perte de ces sources de recettes. Ainsi s'ouvrit un nouveau chapitre des arrangements financiers fédéraux-provinciaux, qui devaient connaître des hauts et des bas bien après la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

Les perspectives de paix firent craindre une nouvelle récession. Les théories de l'économiste John Maynard Keynes furent adoptées par un public avide de trouver une solution à des problèmes de longue date. Les mesures de stimulation proposées par Keynes, comme les grands travaux et les réductions d'impôt, apparurent comme le moyen de créer des emplois pour les soldats démobilisés et de compenser la baisse de la production de guerre. Il s'avéra que la crainte d'une récession mondiale n'était pas fondée, la libération des appétits de consommation refoulés pendant la guerre apportant la stimulation nécessaire.

Néanmoins, l'idée de régulariser l'économie par des interventions de l'État, de manière à réduire le chômage et l'inflation, était révolutionnaire pour l'époque et elle exerça une influence notable sur l'évolution du régime fédéral canadien.

Les provinces accrurent les taux d'imposition et instaurèrent de nouvelles taxes, tout comme le gouvernement fédéral, dont la situation n'était guère meilleure. Malgré ses propres difficultés, ce dernier fut obligé d'accroître ses subventions aux provinces, dont certaines étaient au bord de la faillite.

Le retour à la centralisation

La grande crise eut des effets profonds et durables; elle amena à repenser entièrement le régime fiscal et les responsabilités respectives des autorités fédérales et provinciales. Une commission royale d'enquête, appelée Commission Rowell-Sirois d'après le nom de ses présidents successifs, fut créée en 1937. Elle recommanda, entre autres choses:

- que le gouvernement fédéral prenne la responsabilité de l'aide aux chômeurs et des pensions de vieillesse, qui représentaient alors un lourd fardeau pour les provinces;
- que les provinces n'imposent plus le revenu des particuliers et des entreprises, ces domaines «nationaux» d'imposition se prêtant mieux à l'administration du gouvernement fédéral;

- que le système «chaotique et illogique» de subventions statutaires soit remplacé par des «subventions d'après la norme nationale», lesquelles seraient versées aux provinces les plus pauvres pour leur permettre d'offrir un niveau «moyen» de services publics sans imposer un fardeau fiscal trop lourd à leurs contribuables.

Dans l'ensemble, les recommandations de la commission allaient dans le sens de la centralisation. Il va sans dire que le projet de réserver la fiscalité directe au gouvernement fédéral fut vigoureusement critiqué par les provinces. Les recommandations visant à rendre le pouvoir cen-

Les années qui suivirent furent marquées par divers autres changements des arrangements financiers, qui n'empêchèrent cependant pas les provinces de connaître une situation financière tendue et de commencer à chercher la façon d'obtenir des recettes propres, par l'imposition, notamment, d'impôts sur le revenu des particuliers, d'impôts sur les entreprises et de droits de succession.

Vers la fin du XIX^e siècle, les provinces commencent à jouer un rôle de plus en plus important dans la vie économique et politique du pays. Le déclenchement de la Première Guerre mondiale porta un coup d'arrêt à cette évolution et permit au gouvernement fédéral de reprendre du terrain.

L'après-guerre fut marqué par un tournant du fédéralisme canadien. L'effort de guerre avait affaibli les finances du gouvernement fédéral. En outre, la plupart des grands projets, comme la construction d'un réseau de transport transcontinental, étaient — pour l'époque — presque terminés. Ottawa prêterait donc se tenir un peu plus en retrait dans les affaires économiques du pays.

Une fois la paix revenue, la priorité allait aux routes, à l'électricité, à l'éducation et aux programmes sociaux, toutes questions relevant des provinces. Pour faire face à leurs obligations, celles-ci avaient besoin de nouvelles sources de revenus, qu'elles trouverent par exemple dans les permis de conduire, les taxes de vente, les taxes sur l'essence et la vente de boissons alcooliques. Elles obtinrent du gouvernement fédéral l'augmentation de leurs subventions et recoururent aussi à des emprunts massifs.

Comme devait le montrer la suite des événements, les conditions d'un important changement économique étaient réunies, lorsque la Crise se déclencha en 1929. Les provinces avaient émis des obligations pour financer d'énormes investissements dans les réseaux routiers, l'aménagement urbain et la production d'électricité. Quand ces titres vinrent à échéance, les provinces n'avaient pas de quoi payer.

Les débuts de la Fédération

Se rappelant les dures leçons enseignées par l'histoire des États-Unis, les Pères de la Confédération britannique voulaient que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique prévoie un gouvernement central fort. Cependant, la période d'union entre le Haut et le Bas-Canada (1840-1867) avait aussi montré la nécessité d'un pouvoir provincial sur les questions d'intérêt plutôt local.

Pour réaliser le rêve d'un pays s'étendant d'un océan à l'autre, les Pères de la nation dotèrent l'administration fédérale de la plupart des importants pouvoirs consistant à se procurer de l'argent, à régler le commerce et les transports interprovinciaux, la monnaie et les institutions financières. Les droits de douane et les autres formes de fiscalité indirecte, qui étaient la principale source de recettes des provinces, furent réservées au gouvernement fédéral.

Les provinces se virent confier la responsabilité de l'enseignement, des services sociaux, de la santé, de la voirie et des administrations locales. Elles reçurent le droit de lever des impôts directs; cependant, comme ces derniers ne jouaient pas un grand rôle à l'époque, les recettes limitées des provinces furent complétées par un système de subventions fixes.

Le gouvernement fédéral assumait en outre une proportion variable de la dette des provinces, mesure qui, ajoutée à la garantie des subventions en vertu de la Constitution, fut considérée comme un règlement de toutes les créances et réclamations des provinces vis-à-vis d'Ottawa.

Les provinces se retrouvèrent toutefois rapidement en difficulté financière. Dès 1869, la Nouvelle-Écosse menaçait de se retirer, en prétendant que c'était là le seul moyen d'obtenir les recettes dont elle avait besoin. Le gouvernement fédéral lui accorda alors une subvention spéciale. C'était évidemment créer un précédent, et les autres provinces demandèrent le même traitement.

Introduction

Le régime fédéral est-il exagérément centralisé ou par trop décentralisé? Peut-on discerner, depuis la Confédération, une évolution de l'influence et de l'autonomie respectives des autorités fédérales et provinciales?

Ces questions sont au cœur du débat qui se poursuit sur l'unité nationale et les réponses varient selon le point de vue de chacun.

Les partisans du fédéralisme se divisent en deux écoles de pensée, l'une prétendant que le système fonctionnerait mieux si le gouvernement fédéral transmettait certains pouvoirs aux provinces, l'autre considérant que le régime actuel est déjà très décentralisé et que tout nouveau transfert de pouvoirs aux provinces devrait être très limité.

Le degré souhaitable de centralisation ou de décentralisation du régime fédéral canadien est évidemment une question fort subjective. Nous voulons ici, non proposer une réponse à cette question très délicate, mais plutôt étudier l'évolution des arrangements financiers et la façon dont le système fédéral s'est adapté à des exigences en mutation. Le système canadien est en outre comparé à d'autres régimes fédéraux, car on comprend souvent mieux les problèmes nationaux en les replaçant dans un cadre plus général.

Une constatation se dégage nettement de l'étude: le Canada est l'un des états fédéraux les plus décentralisés du monde, et l'importance respective des gouvernements fédéral et provinciaux diffère passablement, à l'heure actuelle, de ce que prévoyaient les Pères de la Confédération. La notion de statu quo est en bonne partie un mythe, puisque, si la Constitution n'a pas subi de modification fondamentale depuis 1867, la pratique du fédéralisme, elle, a énormément changé.

Avant-propos

Cette brochure résume un document intitulé *Fédéralisme et décentralisation, où en sommes-nous? L'étude, rédigée au Bureau des relations fédérales-provinciales par M. Richard Bastien est publiée par le gouvernement du Canada en guise de contribution à la discussion publique.*

Pour obtenir des exemplaires du sommaire et de l'étude, veuillez écrire à:

Publications Canada
C.P. 1986, succursale «B»
Ottawa (Canada)
K1P 6G6

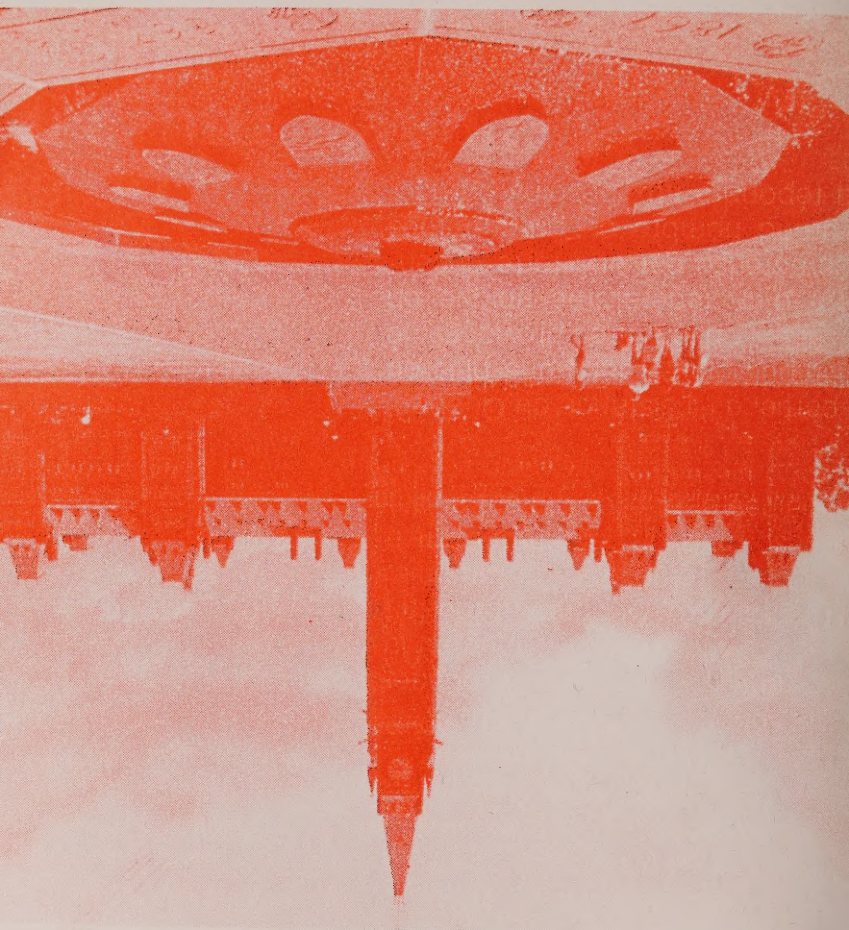


Gouvernement
du Canada
Government
of Canada

© Ministre des Approvisionnement et Services Canada 1981
N° de cat. CP 46-3/8-1
ISBN 0-662-50355-4
516B (10-80)

sommaire

Fédéralisme et décentralisation, où en sommes-nous?



Canada